# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **1127/1988** (ECLI:IT:COST:1988:1127)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **SPAGNOLI**
Udienza Pubblica del **25/10/1988**; Decisione del **14/12/1988**
Deposito del **22/12/1988**; Pubblicazione in G. U. **28/12/1988**
Norme impugnate:
Massime: **12979**
Atti decisi:

N. 1127

## SENTENZA 14-22 DICEMBRE 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge regionale 27 gennaio 1988 avente per oggetto "Disposizioni di attuazione dei principi fissati dalle norme dello Stato in materia di permessi per attività sindacali in attesa della definizione intercompartimentale della disciplina unitaria delle relazioni sindacali", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 16 febbraio 1988, depositato in cancelleria il 23 febbraio 1988 ed iscritto al n. 9 del registro ricorsi 1988.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

Udito nell'udienza pubblica del 25 ottobre 1988 il giudice relatore Ugo Spagnoli;

Uditi l'Avvocato dello Stato Luigi Siconolfi, per il ricorrente, e l'avv. Federico Sorrentino per la Regione.

*Ritenuto in fatto*

1. - Con ricorso notificato il 16 febbraio 1988, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Liguria riapprovata, dopo il rinvio governativo, il 27 gennaio 1988 recante "Disposizioni di attuazione dei principi fissati dalle norme dello Stato in materia di permessi per attività sindacali in attesa della definizione intercompartimentale della disciplina unitaria delle relazioni sindacali".

L'articolo unico di detta legge dispone testualmente: "1. In attesa e sino alla definizione intercompartimentale della disciplina unitaria delle relazioni sindacali, secondo quanto disposto nell'articolo 1, comma quarto, dell'Accordo intercompartimentale recepito con d.P.R. 1° febbraio 1986 n. 13, i permessi per motivi sindacali per il personale delle Unità sanitarie locali, delle Istituzioni sanitarie di cui all'articolo 41 della legge 23 dicembre 1978 n. 833, e degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico con personalità giuridica di diritto pubblico di cui all'articolo 42 della medesima legge, sono disciplinati dai provvedimenti già adottati dai singoli Enti divenuti esecutivi a sensi di legge".

Il ricorrente sostiene che la Regione difetta di potestà legislativa nella materia in esame, in quanto la disciplina dello stato giuridico del personale del servizio sanitario è riservata allo Stato dall'art. 47 della legge n. 833 del 1978 e gli istituti normativi di carattere economico sono demandati alla contrattazione nazionale, ai sensi del medesimo articolo 47, ottavo comma.

Nella specie, poi - osserva l'Avvocatura - la disciplina dei permessi sindacali nel comparto sanitario da osservare "in attesa della definizione intercompartimentale della disciplina unitaria delle relazioni sindacali" è già contenuta, anche per quanto attiene alle situazioni anteriori, nell'art. 36 del d.P.R. 20 maggio 1987, n. 270 di recepimento dell'accordo 1985-1987, che al riguardo richiama espressamente, per il personale delle UU.SS.LL., le disposizioni dettate in proposito nell'art. 51 del d.P.R. 27 marzo 1969, n. 130 sullo stato giuridico del personale degli enti ospedalieri.

2. - La Regione Liguria, costituitasi in giudizio, sostiene innanzitutto che il ricorso è inammissibile sia perché generico in quanto non enuncerebbe sotto quale specifico profilo essa avrebbe ecceduto dai limiti della propria potestà legislativa - sia perché la censura secondo cui si tratterebbe nella specie di materia riservata alla contrattazione sindacale ex art. 47, ottavo comma, l. n. 833 del 1978 non sarebbe contenuta nell'atto di rinvio.

Nel merito, poi, la resistente osserva che la disciplina dello stato giuridico del personale sanitario rientra nella materia dell'assistenza sanitaria ed ospedaliera, nella quale la Regione ha potestà legislativa concorrente. Né una riserva di tale disciplina allo Stato sarebbe desumibile dall'art. 47 l. n. 833 del 1978, sia perché il riferimento ai "principi generali e comuni del rapporto di pubblico impiego" (comma primo) non concernerebbe la sola legge statale, sia perché i commi successivi delineerebbero una complessa articolazione di competenze tali da consentire l'intervento regionale non solo con norme di attuazione ma anche con una legislazione concorrente.

La normativa dettata in detto articolo, e poi nel decreto delegato 20 dicembre 1979, n. 761 (sullo stato giuridico del personale delle UU.SS.LL.) sarebbe cioè una normativa di principio, tale da non escludere ogni intervento legislativo regionale di dettaglio.

In riferimento, poi, all'ottavo comma del citato art. 47, la difesa della Regione nega che la materia dei permessi sindacali sia da ricondurre nell'ambito degli "istituti normativi di carattere economico" che tale disposizione riserva all'accordo nazionale per il personale sanitario e sostiene che essa, in base all'art. 12 della legge quadro sul pubblico impiego (n. 93 del 1983), andrebbe disciplinata con accordo sindacale unico per tutti i comparti del pubblico impiego. Il d.P.R. n. 270 del 1987, di recepimento dell'accordo nazionale relativo al comparto sanitario per il triennio 1985-1987 - che peraltro in tema di permessi sindacali rinvia ad accordi successivi - non avrebbe perciò potuto, secondo la Regione, disciplinare tale materia. Anche ammessa, d'altra parte, una riserva a favore della norma pattizia, non se ne potrebbe desumere che sia precluso l'intervento del legislatore regionale, neppure in presenza, come nella specie, di una concreta disciplina emanata sulla base degli accordi sindacali, dato che tali accordi hanno nei confronti di quest'ultimo il valore di "previe intese" che comportano solo "un vincolo direttivo di massima" (cfr. sent. n. 217/1987).

Nel caso concreto, comunque, non vi è, ad avviso della resistente, alcun reale contrasto tra l'art. 36 del d.P.R. n. 270 del 1987 e la legge regionale impugnata: il primo, infatti, ha lo scopo - in attesa dell'accordo intercompartimentale che renda applicabile, ai sensi dell'art. 23 l. n. 93 del 1983 le norme dello Statuto dei lavoratori - di cristallizzare la situazione esistente e contiene, al terzo comma, una norma di chiusura che stabilisce l'applicabilità "della disciplina in atto presso gli enti stessi", della quale il richiamo all'art. 51 d.P.R. n. 130 del 1969 non sarebbe altro che una specificazione; la legge regionale, dal canto suo, non fa altro che ribadire il contenuto essenziale del citato art. 36, per garantirne una corretta applicazione ed assicurare comportamenti uniformi nel territorio regionale.

3. - In prossimità dell'udienza la Regione Liguria ha depositato una memoria illustrativa, nella quale sottolinea ulteriormente, da un lato, le già illustrate ragioni di inammissibilità del ricorso, dall'altro, la singolarità della pretesa del ricorrente di escludere la sussistenza di qualsivoglia potestà regionale sulla materia sulla base di una asserita riserva globale allo Stato di ogni competenza sullo stato giuridico del personale del servizio sanitario nazionale.

Ribadisce a tal proposito le argomentazioni volte a dimostrare la spettanza alla Regione di una competenza legislativa concorrente sull'argomento e ad escludere che lo stesso art. 47 l. n. 833 del 1978 abbia inteso precludere simile competenza.

Insiste poi nel negare ogni influenza - ai fini della valutazione della legge regionale impugnata così come prospettata nel ricorso - alla disciplina dei permessi sindacali contenuta nell'art. 36 d.P.R. n. 270 del 1987 (che peraltro, più correttamente, ripete, dovrebbe risultare da un accordo intercompartimentale ex art. 12 della l. n. 93/1983). La presenza di simile atto normativo, infatti, mentre non potrebbe incidere, ove si propendesse per la integrale riserva allo Stato, sul riconoscimento della illegittimità della legge censurata, viceversa, nell'opposto caso in cui si ammettesse la competenza concorrente della Regione, non potrebbe precludere in toto l'intervento del legislatore regionale, ma conserverebbe pur sempre a quest'ultimo il potere di integrarne o modificarne il contenuto per adattarlo alle peculiari caratteristiche del suo ordinamento e del suo bilancio, salvo il rispetto dei principi fondamentali stabiliti nella legge dello Stato (Corte cost. 217/87; 72/85; 219 e 290/84), principi che, peraltro, non potrebbero qui dirsi violati, data la sostanziale coincidenza tra la legge impugnata e il menzionato art. 36 d.P.R. n. 270 del 1987.

*Considerato in diritto*

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la delibera legislativa della Regione Liguria riapprovata il 27 gennaio 1988, recante "Disposizioni di attuazione dei principi fissati

dalle norme dello Stato in materia di permessi per attività sindacali in attesa della definizione intercompartimentale della disciplina unitaria delle relazioni sindacali". A suo parere tale delibera sarebbe viziata da eccesso di competenza, ai sensi dell'art. 117 Cost., perché interverrebbe in una materia non attribuita alle Regioni e riservata invece, dall'art. 47 della l. n. 833 del 1978, alla regolamentazione in base ad accordi sindacali, tradottasi nell'art. 36 del d.P.R. n. 270 del 1987, di recepimento dell'accordo per il triennio 1985-1987, relativo al comparto del personale dipendente del Servizio sanitario nazionale.

2. - L'eccezione di inammissibilità del ricorso prospettata dalla difesa della Regione non può essere accolta.

Infatti, come questa Corte ha anche di recente ribadito (sent. n. 726 del 1988), "il principio della corrispondenza sostanziale tra motivi del rinvio e motivi del ricorso si intende rispettato anche quando i primi siano formulati in modo sintetico e sommario, sempreché la Regione sia stata ragionevolmente messa in grado di rendersi conto della consistenza delle obiezioni rivoltele in sede di rinvio e che queste coincidano sostanzialmente con quelle più ampiamente trattate nel ricorso".

Nel caso presente invero non manca nel telegramma di rinvio l'enunciazione - sia pure in forma assai succinta - delle censure di estraneità dell'oggetto della legge impugnata dalla sfera di competenza regionale e della sua riserva alla contrattazione sindacale, poi sviluppate nel ricorso.

3. - Il ricorso è fondato.

La materia dei permessi per attività sindacali, infatti, gode di un regime particolare, che esclude la legittimità di interventi legislativi regionali come quello realizzato con la legge denunziata.

Sia il d.P.R. n. 761 del 1979 - che, in attuazione della delega disposta dall'art. 47, terzo comma della legge di riforma sanitaria, disciplina lo stato giuridico del personale delle UU.SS.LL. - sia la successiva legge-quadro sul pubblico impiego fanno oggetto la materia de qua di apposita e separata considerazione rispetto al complesso degli istituti concernenti il trattamento del personale.

L'art. 62 del menzionato decreto presidenziale dichiara applicabile ai dipendenti delle UU.SS.LL. la disciplina dei diritti sindacali - ivi compresa dunque quella dei permessi - posta dallo Statuto dei lavoratori "con le integrazioni e le norme di attuazione stabilite nell'accordo nazionale unico" previsto dall'art. 47, 8° comma della l. n. 833 del 1978.

L'art. 23 della legge-quadro n. 93 del 1983, nell'estendere le disposizioni sulla tutela sindacale contenute nel medesimo Statuto al personale delle amministrazioni pubbliche, specifica che all'applicazione di alcune di esse - tra le quali quelle relative ai permessi - si provvede "con norme da emanarsi in base agli accordi sindacali di cui ai precedenti articoli" della stessa legge.

Da entrambe le riferite disposizioni si ricava dunque senza ombra di dubbio che, anche al di là della generale ripartizione dell'intera materia del trattamento del personale fra atti legislativi unilaterali e normativa adottata in base ad accordi - secondo i criteri ricavabili, per quanto qui interessa, dall'art. 47 della l. n. 833 del 1978 e dagli artt. 2 e 3 della legge-quadro - la regolamentazione dei permessi per attività sindacali è riservata alla disciplina mediante contrattazione collettiva. Tale principio ha trovato applicazione sia negli accordi nazionali relativi al triennio 1985-1987 (d.P.R. n. 13 del 1986 e d.P.R. n. 270 del 1987) sia nell'accordo intercompartimentale per il triennio 1988-1990 (d.P.R. n. 395 del 1988), i quali tutti hanno riaffermato l'assorbimento della materia dei permessi sindacali nella sfera della normativa

pattizia (nello stesso senso è inteso pure l'accordo per il personale degli enti locali, comprese le Regioni, di cui al d.P.R. n. 268 del 1987, art. 75).

In questo ambito si colloca la disposizione ricordata dal ricorso governativo, e cioè l'art. 36 del menzionato d.P.R. n. 270 del 1987, relativo al comparto del personale sanitario, il quale ha dettato una disciplina transitoria del problema, da valere fino alla compiuta definizione dello stesso ad opera di successivi accordi.

Una volta riconosciuto il principio dell'attribuzione della materia in oggetto alla contrattazione sindacale, è del tutto inconferente, ai fini della valutazione della presente questione, l'esame dell'ulteriore quesito - prospettato dalla difesa della Regione - circa il tipo di accordo, se compartimentale o intercompartimentale, astrattamente competente a porre la concreta disciplina: e ciò anche perché nel sistema della legge-quadro la scelta tra i due strumenti, in assenza di esplicite disposizioni legislative in contrario, è rimessa alle valutazioni e alle intese dei soggetti della contrattazione, e perché, comunque, l'esito finale delle trattative concernenti il personale delle UU.SS.LL. si traduce, in entrambi i casi, nell'adozione di decreti di recezione, che sono atti dello Stato.

Né potrebbe sostenersi, come fa la difesa della Regione, richiamando la giurisprudenza di questa Corte, che, pur in presenza di tali accordi, resterebbe assicurato alla Regione medesima uno spazio di intervento al fine di adeguarli alle peculiarità dell'ordinamento dei propri uffici e alle disponibilità del proprio bilancio.

L'affermazione in tal senso della ricordata giurisprudenza è infatti riferita all'ipotesi di accordi (ex art. 10 legge-quadro) relativi al trattamento del personale degli uffici della Regione o di enti da essa dipendenti.

L'assunto non riguarda dunque la diversa ipotesi del trattamento del personale sanitario, il quale (come ha precisato anche la sent. n. 219/1984) non dipende dalle Regioni, ma dall'organo di gestione delle UU.SS.LL. (art. 47, secondo comma, l. n. 833 del 1978), che non sono enti strumentali di quelle, ma "strutture operative dei comuni singoli o associati, e delle comunità montane" (art. 15, primo comma stessa legge).

Proprio per ciò, il relativo regime giuridico ed economico è correttamente affidato ad atti normativi dello Stato (v. artt. 47, terzo e ottavo comma, l. n. 833 del 1978, 9 l. n. 93 del 1983) e sfugge alla competenza concorrente in materia di "assistenza sanitaria ed ospedaliera" attribuita alle Regioni. A queste ultime - nel complesso intreccio di competenze risultante dall'attuale assetto del sistema sanitario nazionale (v. sent. 245 del 1984) - sono riconosciuti soltanto, in relazione ai molteplici compiti loro spettanti in ordine alla struttura, gestione e funzionamento delle UU.SS.LL. (art. 15, undicesimo comma, l. n. 833 del 1978), una competenza meramente delegata e di attuazione degli atti legislativi statali adottati sulla base del terzo comma dell'art. 47 della legge di riforma sanitaria e, quanto alla materia rimessa alla disciplina contrattuale, il potere di partecipare - che nella specie è stato esercitato - a mezzo di propri rappresentanti, al procedimento che porta alla conclusione dei relativi accordi (v. sent. n. 219 del 1984, e il testo dell'art. 9 della legge-quadro, come modificato dall'art. 1 l. 8 agosto 1985, n. 426).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico della legge della Regione Liguria riapprovata il 27 gennaio 1988 ("Disposizioni di attuazione dei principi fissati dalle norme dello Stato in materia di permessi per attività sindacali in attesa della definizione intercompartimentale della disciplina unitaria delle relazioni sindacali").

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 dicembre 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: SPAGNOLI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 22 dicembre 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*